



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SICILIANA

in composizione monocratica nella persona del magistrato Gaspare
RAPPA in funzione di giudice delle pensioni *ex art. 151 c.g.c.*
ha pronunciato la seguente

SENTENZA N. 206/2025

nel giudizio in materia pensionistica iscritto al n. **69608/C** del registro
di Segreteria, introdotto con ricorso depositato in data 16 luglio 2024.

AD ISTANZA DI

1. **B.A.** (C.F.: OMISSIS), nato a OMISSIS;
2. **B. F.** (C.F.: OMISSIS), nato a OMISSIS;
3. **B. O.** (C.F.: OMISSIS), nato a OMISSIS
4. **C. G.** (C.F.: OMISSIS), nato a OMISSIS;
5. **C. A.** (C.F.: OMISSIS) nato a OMISSIS);
6. **C. R. A.** (C.F.: OMISSIS), nata a OMISSIS;
7. **C. G.** (C.F.: OMISSIS), nato ad OMISSIS;
8. **D. L.P.** (C.F.: OMISSIS), nato a OMISSIS;
9. **E.S.** (C.F.: OMISSIS), nato a OMISSIS;
10. **G. G.** (C.F.: OMISSIS), nato a OMISSIS;
11. **G. M.** (C.F.: OMISSIS), nato a OMISSIS;
12. **M. F.** (C.F.: OMISSIS), nato a OMISSIS;
13. **M.S.** (C.F.: OMISSIS), nato a OMISSIS;
14. **M. A.** (C.F.: OMISSIS), nato OMISSIS;

15. **N. M.** (C.F.: OMISSIS), nato a OMISSIS;

16. **N. V.** (C.F.: OMISSIS), nato ad OMISSIS;

17. **P. M.** (C.F.: OMISSIS), nata a OMISSIS;

18. **R. E.** (C.F.: OMISSIS), nato a OMISSIS;

19. **R. E.** (C.F.: OMISSIS), nato a OMISSIS;

20. **S. A.F.** (C.F.: OMISSIS), nato a OMISSIS;

21. **S. A.** (C.F.: OMISSIS), nato a OMISSIS;

22. **S. G.** (C.F.: OMISSIS), nato a OMISSIS ;

23. **U. C.** (C.F.: OMISSIS), nato a OMISSIS, ; tutti rappresentati e difesi dall'avv. Pietro Frisani (C.F. FRSPTR64P08L049K) con studio in via Curtatone n. 2 in Firenze, come da procura allegata in calce al ricorso, il quale ha dichiarato di voler ricevere le comunicazioni di cancelleria all'indirizzo di posta elettronica certificata pietro.frisani@firenze.pecavvocati.it ed al numero di fax 055.2741039.

CONTRO

Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS), in persona del legale rappresentante *p.t.*, rappresentato e difeso dall'avv. Tiziana G. Norrito (C.F. NRRTNG70H55F061Y - PEC: avv.tiziana.norrito@postacert.inps.gov.it), dall'avv. Francesco Gramuglia (C.F. GRMFNC64R17F158V; PEC: avv.francesco.gramuglia@postacert.inps.gov.it) e dall'avv. Francesco Velardi (C.F. VLRFNC72E20L112A; PEC: avv.francesco.velardi@postacert.inps.gov.it) ed elettivamente domiciliato presso l'Avvocatura Regionale dell'Istituto sita in Palermo nella Via Maggiore Toselli n. 5.

Visti gli atti e i documenti della causa.

Udito, nella pubblica udienza del 25 giugno 2025, l'avv. Enrico

Cassina per l'INPS.

Ritenuto in

FATTO

I. Con il ricorso introduttivo del presente giudizio i ricorrenti in epigrafe, esponendo di essere stati dipendenti di amministrazione pubblica, adivano questa Corte dei conti rappresentando, tra l'altro:

- che erano beneficiari di trattamento pensionistico di importo lordo superiore a quattro volte il minimo INPS e, pertanto, direttamente incisi dalle misure disposte dal legislatore con l'art. 1, comma 309, L. n. 197/2022 e con l'art. 1, comma 135, L. n. 213/2023, che hanno previsto, per tal caso, una riduzione per il periodo 2023-2024 della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici;

- che «Tali misure, protraendosi indiscriminatamente per un periodo, solo nominalmente previsto in DUE ANNI, in virtù del c.d. effetto trascinamento, esplicano i propri effetti per tutta la durata di godimento del trattamento pensionistico ovvero vita natural durante»;

- che «Un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma in questione, anche alla luce dei principi espressi dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 234/2020, dovrebbe condurre ad una trattenuta degli importi per un periodo massimo di tre anni»;

- che «Diversamente opinando si deve ritenere che i disposti normativi appena indicati non rispettino, sotto plurimi qualificanti

profili, i principi costituzionali di cui agli artt. 2, 3, 23, 36, 38, 53, 117

(quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 1 P1 CEDU) Cost.;

- dopo aver diffidato il resistente Istituto ..., si trovano costretti ad agire in giudizio per la tutela delle proprie ragioni».

I ricorrenti, pertanto, evidenziando come le pronunce della Corte costituzionale avessero sottolineato la possibile legittimità degli interventi legislativi di sospensione o riduzione del meccanismo di perequazione dei trattamenti pensionistici solo nel rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, si soffermavano sulla pronuncia n. 70/2025 con cui la Consulta aveva dichiarato l'illegittimità della norma in quel caso impugnata (il comma 25 dell'art. 24 del D.L. n. 201/2011) ribadendo «...che la scelta politico/legislativa di perseguire obiettivi di risparmio finanziario sospendendo l'automatismo perequativo dei trattamenti pensionistici non può considerarsi strumento costituzionalmente legittimo quando diviene cronicizzazione del sacrificio imposto ad una classe di cittadini, in difetto, peraltro della chiara esplicitazione dell'intento macroeconomico dell'operazione»; ciononostante, con la normativa agli esponenti applicabile, il legislatore ha riprodotto il meccanismo di limitazione della perequazione, del quale è stata proposta un'interpretazione costituzionalmente orientata anche alla luce del c.d. effetto trascinamento, a causa del quale «...la perdita annuale della mancata o ridotta valorizzazione automatica della pensione si somma via via alle riduzioni degli anni eventualmente precedenti e di quelli sicuramente successivi, diventando così strutturale e

perdurando, quindi, per la durata di tutto il trattamento pensionistico» (si citava, in merito, anche la sentenza n. 234/2020 con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018, che, per la durata di cinque anni e per i trattamenti pensionistici di importo superiore a 100.000,00 euro lordi, imponeva una trattenuta a titolo di "contributo di solidarietà"); conseguentemente, «...decorsi i limiti temporali entro cui l'intervento del Legislatore può essere ritenuto costituzionalmente legittimo e tollerabile, (TRE ANNI) i diritti del pensionato devono ritrovare riespansione e la pensione dovrà essere quella di cui il pensionato avrebbe goduto senza i blocchi, le falcidie e le riduzioni di cui è causa. Terminato il periodo di legge, la pensione, dunque, dovrà essere ricalcolata dall'INPS in modo da riportare il trattamento alla consistenza che lo stesso avrebbe avuto se le trattenute temporanee non fossero mai state applicate».

Parte ricorrente formulava le seguenti conclusioni:

- In via principale accertare e dichiarare «il diritto dei ricorrenti alla integrale rivalutazione del trattamento pensionistico, a decorrere rispettivamente per l'anno 2023 dall'01.01.2026 e per l'anno 2024 dall'01.01.2027, con condanna della amministrazione convenuta alla corresponsione in loro favore delle somme eventualmente maturate e non percepite e/o percipiende maggiorate dagli interessi e rivalutazione dal dì del dovuto sino al saldo».

- In via subordinata sollevare questione di legittimità costituzionale della normativa in questione, nella parte in cui interviene sul diritto

quesito dei ricorrenti ad ottenere la perequazione integrale del proprio trattamento pensionistico, per contrasto con gli artt. 2, 3, 23, 36, 38, 53 e 117 Cost., "...sotto il profilo del carattere non transitorio dell'intervento di graduazione del meccanismo perequativo e della carenza di adeguate e motivate ragioni di finanza pubblica sottostanti alla sua introduzione", e per violazione dell'art. 117 Cost. in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 1 protocollo addizionale CEDU, per i motivi elencati in ricorso, evidenziando tra l'altro che "Il protrarsi degli effetti della misura anche oltre il periodo di tempo entro il quale la finalità di contenimento della spesa pubblica era ed è stata circoscritta, rende l'ingerenza nel diritto al rispetto dei beni del ricorrente del tutto disancorata dal perseguimento di una "finalità di interesse generale" e pertanto del tutto ingiustificata ai sensi dell'art. 1P1 CEDU»;

- per l'effetto dichiarare il diritto dei ricorrenti alla corresponsione del trattamento pensionistico, senza la limitazione di cui alla normativa predetta "... con condanna dell'Istituto convenuto alla corresponsione in loro favore del trattamento pensionistico senza decurtazioni e alla restituzione delle somme eventualmente maturate e non percepite e/o percipiende maggiorate dagli interessi e rivalutazione dal dì del dovuto sino al saldo», con vittoria di spese ed onorari da distrarsi in favore dell'avvocato costituito.

II. Con decreto del 2 agosto 2024 veniva fissata l'udienza di discussione per il 4 dicembre 2024.

In data 30 agosto 2024 parte ricorrente depositava la prova della

notificazione del ricorso e del decreto di fissazione dell'udienza.

III. In data 19 novembre 2024 si costituiva in giudizio l'INPS chiedendo di ritenere il ricorso inammissibile e, in subordine, di rigettarlo perché infondato in diritto con ogni conseguenza sulle spese del giudizio, eccependo per alcuni ricorrenti il difetto di giurisdizione.

Preliminarmente la difesa dell'Istituto evidenziava il difetto di giurisdizione nei confronti dei ricorrenti E. S. e S. A. in quanto non titolari di pensione a carico della gestione pubblica. Sempre in via preliminare era eccepito che il ricorso era inammissibile *ex art. 153 lett. b) c.g.c.* posto che la diffida inviata non è suscettibile di richiedere un provvedimento amministrativo, sia di accoglimento in autotutela sia di diniego, perché generica, e non inviata alle singole sedi di amministrazione della partita pensionistica.

Nel merito l'Istituto deduceva che la pensione in godimento degli odierni ricorrenti aveva subito la perequazione automatica nei limiti e in conformità alle disposizioni di legge tanto che essi non lamentavano la violazione da parte di INPS della normativa che regola la perequazione e, quindi, una errata liquidazione, quanto la legittimità dell'intervento in materia previsto dall'art. 1, commi 309 e 310 della L. 197/2022 e dall'art. 1, comma 135, L. n. 213/2023.

A tal proposito era fatto un ampio excursus della disciplina in materia di perequazione e della giurisprudenza costituzionale in materia ritenendo sulla base di quest'ultima che la disciplina introdotta dalla L. 197/2022 non era irragionevole.

IV. All'udienza del 4 dicembre 2024, rilevando la pendenza di una questione di costituzionalità sulle stesse questioni invocate nell'odierno giudizio, la discussione della causa era rinviata all'udienza del 18.06.2025 e successivamente rinviata al 25.06.2025 per esigenze organizzative.

V. In data 14 aprile 2025 parte ricorrente depositava note difensive in cui rilevava l'intervenuta sentenza n. 19/2025 della Corte costituzionale che aveva dichiarato non fondate le medesime questioni di legittimità costituzionale oggetto dell'odierno giudizio per cui la causa era ritenuta matura per la decisione e chiedeva la compensazione integrale delle spese del giudizio.

VI. All'udienza del 25 giugno 2025 il procuratore dell'INPS si riportava alla memoria e chiedeva la decisione.

La causa, quindi, era posta in decisione.

Considerato in

DIRITTO

1. Oggetto del giudizio è la domanda di accertamento della violazione dei principi costituzionali in materia pensionistica, dell'art. 1, comma 309, L. n. 197/2022 e dell'art. 1, comma 135, L. n. 213/2023 nella parte in cui limitano la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici di importo superiore a quattro volte il minimo INPS.

2. In via pregiudiziale va rilevato, come eccepito correttamente dall'INPS che, con riferimento alle posizioni di ricorrenti E. S. e S.A., va dichiarato il difetto di giurisdizione di questa Corte in favore del giudice ordinario in quanto la loro pensione non risulta essere a

carico della gestione previdenziale pubblica essendo gli stessi titolari di pensione a carico del Fondo Lavoratori dello Spettacolo.

3. In via preliminare va scrutinata la questione dell'ammissibilità del ricorso.

3.1. L'INPS nella memoria di costituzione ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per violazione della disciplina di cui all'art. 153 lett. b) c.g.c

Riguardo a tale profilo di inammissibilità l'Istituto ha dedotto che le diffide individuali in atti non integrerebbero gli estremi della previa domanda amministrativa *ex art. 153 lett. b) c.g.c.* in quanto esse, essendo indirizzate esclusivamente alla Direzione generale dell'INPS di Roma che non ha competenza in materia di riliquidazione delle pensioni che è affidata alle competenti strutture territoriali sub-regionali dell'Istituto non sarebbero idonee a condurre ad un provvedimento amministrativo.

L'eccezione sotto il suddetto profilo non appare fondata per le seguenti ragioni.

Infatti, in disparte della idoneità di una diffida amministrativa indirizzata alla Direzione centrale dell'INPS ai fini dell'attivazione e della conclusione del relativo procedimento amministrativo pensionistico considerato che nel caso di invio di istanza a unità organizzativa non competente vi è l'obbligo da parte di quest'ultima di trasmetterla all'unità competente ai sensi dei principi generali sul procedimento amministrativo e della consolidata giurisprudenza amministrativa, questo Giudice osserva quanto segue.

L'art. 153 lett. b) c.g.c. sancisce l'inammissibilità del ricorso "quando si propongano domande sulle quali non si sia provveduto in sede amministrativa, ovvero per le quali non sia trascorso il termine di legge dalla notificazione all'amministrazione di un formale atto di diffida a provvedere".

Tali disposizioni mirano ad evitare che il giudice contabile delle pensioni si sostituisca all'amministrazione nello svolgimento delle sue funzioni e, pertanto, richiedono, ai fini di una valida instaurazione del giudizio, una espressa pronuncia dell'amministrazione o l'inutile esperimento della procedura per la formazione del silenzio-rifiuto. Si vuole così preservare il principio di separazione tra i poteri dello Stato e la cd. riserva di amministrazione, oltre a perseguire una funzione deflattiva del contenzioso, evitando che la pretesa del ricorrente venga formulata innanzi al giudice prima che l'amministrazione competente si sia pronunciata in senso sfavorevole. Inoltre, la formazione di un provvedimento amministrativo sfavorevole, in forma esplicita o come silenzio-rifiuto, rende attuale e concreto l'interesse ad agire dell'avente diritto, quale necessaria condizione dell'azione.

La prevalente giurisprudenza contabile ha però escluso la necessità della previa istanza amministrativa ai fini dell'inammissibilità del ricorso pensionistico nei casi in cui il provvedimento di pensione è immediatamente lesivo del diritto del ricorrente (cfr. C. conti, *ex multis*: Sez. III App., sent. n. 42/2015; Sez. giur. Veneto, sent. n. 100/2014) e in tutti quei casi in cui l'Istituto provvede d'ufficio senza

alcuna domanda dell'interessato ad applicare benefici previsti dalla legislazione pensionistica come avviene in materia di perequazione (cfr. C. conti, *ex multis*: Sez. I App., sent. n. 17/2018; Sez. giur. FVG, sent. n. 11/2024 e Sez. giur. Sardegna, sent. n. 95/2017).

Ciò considerato, il requisito di ammissibilità in esame risulta evidentemente realizzato nel caso di specie, in quanto i ricorrenti contestano, come detto, i parametri applicati dall'INPS nel calcolo della rivalutazione annuale dei loro trattamenti pensionistici. Il presente giudizio non realizza, quindi, una indebita sostituzione del giudice nello svolgimento delle funzioni dell'istituto previdenziale, ma rappresenta la naturale sede di esercizio della tutela giurisdizionale invocata dai ricorrenti nei confronti dell'attività svolta dall'INPS, per cui non risulta necessaria una ulteriore fase decisionale in sede amministrativa, in quanto la concreta quantificazione dei trattamenti pensionistici, operata dall'INPS, rende concreto ed attuale l'interesse ad agire delle parti ricorrenti (cfr. C. conti, Sez. giur. FVG, sent. n. 11/2024).

2.2. Questo Giudice, però, rileva d'ufficio un diverso profilo di inammissibilità per mancata allegazione nel ricorso del trattamento pensionistico in godimento di tutti i ricorrenti quale elemento essenziale della domanda introduttiva del giudizio ai sensi dell'art. 152, lett. b) e c) del c.g.c., e a tal proposito osserva quanto segue.

Il ricorso di cui è causa costituisce un ricorso collettivo riferito a ventitré diversi ricorrenti che sarebbero accomunati dal fatto di percepire un trattamento pensionistico superiore a quattro volte il

trattamento minimo INPS per cui ricadrebbero nel campo di applicazione della contestata disciplina di cui all'art. 1, commi 309 e 310 della L. 197/2022 e art. 1, comma 135, L. n. 213/2023.

La dottrina e la giurisprudenza hanno da tempo riconosciuto la facoltà di proporre un ricorso collettivo da parte di più soggetti che chiedono lo stesso bene della vita vantando una comunanza di questioni in fatto e in diritto in quanto non sussiste alcun principio generale del processo pensionistico contabile (e del processo in generale) che imponga l'esercizio "singolo" del diritto di azione da parte di ciascun titolare di una posizione giuridica per la quale si richiede tutela giurisdizionale.

Infatti, non vi sono norme che prescrivono che la domanda, fondata su un interesse meritevole di tutela, deve essere proposta dal singolo titolare con separata azione ("esercizio singolo") né nel codice di giustizia contabile né nel codice di procedura civile né in quello del processo amministrativo, deponendo anzi in senso (tendenzialmente) contrario le norme in tema di connessione presenti nei suddetti codici (art. 84 c.g.c.; artt. 31-36 e art. 40 c.p.c.; art. 70 c.p.a.).

È stato affermato dalla giurisprudenza che "ciò che consente a più soggetti di agire in giudizio per il tramite di un solo strumento di vocatio - assumendo "collettivamente" la qualità di parte attorea ovvero di parte ricorrente - è la identità di posizione giuridica sostanziale per la quale si richiede tutela: in questo senso, più titolari in comunione di un diritto reale potranno agire "collettivamente" in giudizio per la tutela del loro diritto da aggressioni e/o

compromissioni ovvero per il risarcimento del danno eventualmente subito, così come più titolari di un medesimo diritto di credito con un solo atto processuale potranno richiedere la condanna del debitore all'adempimento della propria obbligazione.

Tale situazione, tuttavia, più che "derogatoria" di un principio generale, costituisce una ipotesi ordinaria di esercizio del potere di azione, proiezione in sede processuale di una situazione sostanziale identica, accomunante tutti gli attori o ricorrenti" (cfr. CdS, sez. IV, sent. n. 5719/2018).

Di conseguenza, ai fini della ammissibilità del ricorso collettivo, occorre che vi sia identità ed omogeneità di situazioni sostanziali e processuali che devono essere esplicitate in modo specifico nell'atto introduttivo del giudizio.

Infatti, la proposizione di una domanda giudiziale in forma di ricorso collettivo, da parte di soggetti con posizioni differenti, senza la specificazione della singola posizione di ciascuno di essi, non consente alla controparte di contraddire e non permette neppure di verificare la presenza di un effettivo interesse individuale al ricorso.

In tale caso viene in rilievo il "diritto di difesa della parte evocata in giudizio, che deve potersi estrinsecare in relazione ad una specifica "res deducta in iudicio" tale da garantirne sia la possibilità stessa di difesa (mediante il rispetto delle forme di evocazione in giudizio) sia (perché tale diritto abbia consistenza), l'effettività di una difesa conseguente ad una chiara individuazione del thema decidendum" (cfr. CdS, sez. IV, sent. n. 5719/2018).

Ciò trova piena espressione nell'art. 152 c.g.c. sulla specificazione degli elementi in fatto e in diritto che deve contenere la domanda introduttiva del giudizio contabile pensionistico la cui assenza o carenza comporta l'inammissibilità della stessa ai sensi dell'art. 153, 1° periodo del c.g.c.

Ciò posto, nel caso di specie i ventitré ricorrenti nel ricorso non hanno prospettato nel ricorso nulla sulla loro posizione pensionistica neanche in termini non avendo rappresentato le loro singole posizioni previdenziali sia per la decorrenza del trattamento pensionistico sia per l'importo mensile lordo. Come affermato in modo condivisibile dalla giurisprudenza contabile (cfr. C. conti, *ex multis*: Sez. giur. Veneto, sentt. 16 e 17 del 2025; Sez. gur. Reg. Siciliana, sent. 81/2025) tale carenza descrittiva non consente di riscontrare la sussistenza dell'omogeneità della situazione giuridica, che può giustificare l'ammissibilità dell'esame congiunto delle dedotte posizioni previdenziali.

Inoltre, non è stata individuata la posizione pensionistica maturata da ciascun ricorrente alla data del 31.12.2022 e, in particolare, l'ambito di applicazione, distinto per ciascuno dei ricorrenti, delle norme contestate "per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a quattro volte il trattamento minimo INPS e con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi", con la conseguente impossibilità di ricondurre le posizioni dei ricorrenti alle diverse ipotesi individuate nei numeri da 1) a 5) della lettera b) del comma 309 dell'art. 1 della L. n. 197/2022, della quale viene eccepita

l'illegittimità costituzionale.

Sotto quest'ultimo aspetto si rileva che l'incidente di costituzionalità è possibile soltanto qualora la normativa sospettata di illegittimità costituzionale sia rilevante per la risoluzione di una concreta controversia mentre l'esposta genericità finisce per risolversi anche in un difetto di prova in ordine alla rilevanza delle questioni sollevate, le quali rimangono in verità avulse dalle singole posizioni previdenziali e dalla concreta posizione dei singoli ricorrenti per riverberare in una mera petizione di principio contro la normativa di cui i ricorrenti lamentano l'incostituzionalità.

A ciò si aggiunga che la mancata rappresentazione delle singole posizioni previdenziali di ciascuno dei ventitré ricorrenti non può essere superata dagli atti depositati al fascicolo di causa per il fatto che le produzioni documentali hanno la funzione di provare e non di integrare le allegazioni di cui al ricorso.

Alla luce di tali considerazioni ne consegue che il ricorso deve essere dichiarato inammissibile.

4. In considerazione del fatto che il ricorso è stato deciso sulla base di questioni preliminari, le spese di lite vanno compensate integralmente ai sensi dell'art. 31, co. 3 c.g.c.

Non vi è luogo a provvedere sulle spese di giustizia, in relazione al principio di gratuità posto per le cause previdenziali dalla L. 533/1973.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana in

composizione monocratica, definitivamente pronunciando,

- dichiara il difetto di giurisdizione nei confronti dei sigg. E. S. e S. A.

in favore del Giudice ordinario;

- dichiara inammissibile il ricorso nei sensi di cui in motivazione;

- compensa integralmente le spese di lite;

- nulla per le spese di giustizia.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti conseguenti.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 25 giugno 2025.

Il Giudice

Gaspere Rappa

F.to digitalmente

Depositata in Segreteria nei modi di legge

Palermo, 2 luglio 2025

Pubblicata il 4 luglio 2025

Il Funzionario Responsabile

del Servizio Pensioni

Dott.ssa Mariolina Verro

(firmato digitalmente)